国家治理体系

差序政府信任的微观生态结构和衍生逻辑:构型研究的视角

吕　杰　刘天祥

(中国人民大学 国际关系学院, 北京 100872)

摘　要: 差序政府信任是基于中国本土政治经验提出的一个重要学术概念。此概念虽在中国研究领域引发了诸多讨论,但其理论内涵并未在国际比较政治学界得到应有的关注。为有效拓展此学术概念在比较政治研究中的意涵和价值,应将构型研究的视角引入对差序政府信任的相关考察,应以民众对中央和地方政府信任的构型差异为关键切入点来识别和测量差序政府信任,应把地方政府治理行为和绩效的差异作为核心解释变量纳入理解差序政府信任衍生机制的理论框架,应基于信任和不信任在心理和认知上的系统差异来对差序政府信任的行为后果进行有效的理论解释和系统的经验考察。

关键词: 差序信任;构型差异;地区差异;不信任

中图分类号:D 035.1　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2022)05-0107-12

引　言

与其他国家类似,中国民众对各级政府的信任也是中国政权合法性的重要来源之一。因此,研究中国民众政治信任的特征及原委,对理解中国的政权稳定和政治发展具有重大的实践意义和学术价值。在以美国为代表的联邦制国家,相对中央政府而言,地方政府更深入地参与民众的日常生活,地方官员政治前途在相当程度上依赖其辖下民众的支持,因而对其辖下民众的需求有较高的回应意愿。实证研究显示,在上述国家中,民众对州政府等次国家级政府表现出较高的信任,对联邦政府的信任反而较低。不同于联邦制国家,中国是单一制国家。与基于美国和其他西方国家的研究发现形成鲜明对比的是,自 20 世纪末以来,一大批基于中国社会调查微观数据的实证研究发现,中国民众对不同层级政府的信任呈现相反的趋势:随着政府层级的降低,民众对相应层级政府的信任也随之降低。相关文献以"差序政府信任"(hierarchical governmental trust)这一概念来描述这一经验发现,并在中国研究领域引发了持续至今的讨论。

差序政府信任是基于中国本土政治经验提炼出的重要学术概念,对其进行系统梳理,讨论其缘起和流变,将有助于更好地理解中国民众的关键政治态度,更深刻地认识中国政治运行的微观心理基础。虽然在中国研究领域,有关差序政府信任的研究引发了诸多讨论,但此概念及其理论内涵并未在国际比较政治学界得到应有的关注。现有大多数实证研究仍局限于对中国政治相关议题的探讨,未能从理论和经验上拓展这一概念在比较政治研究中的意涵和价值。此外,现有研究在核心概念的测量及相应的实证方法上尚未达成必要的共识,限制了彼此之间有效的对话,妨碍了学术界在相关研究议题上的知识积

收稿日期:2022-03-15

作者简介:吕杰,男,湖北荆门人,中国人民大学国际关系学院叶澄海讲席教授。

基金项目:中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目"差序政府信任:概念与央地政府信任关系研究"(项目编号:22XNH052)的研究成果。

累和整合。本文将对现有关差序政府信任的核心理论文献和实证发现进行系统梳理,探讨相关研究在理论建构、概念测量和实证方法上的差异,指出未来相关研究需特别关注的理论和实证问题,并提出针对性的研究策略和方案。

一、差序政府信任的操作化、测量和构型

20 世纪 90 年代,面对中国地方上各种巧立名目的税费摊派,一些农民依据中央颁布的政策条款来抵抗地方不合理的政策,并通过信访等渠道发声,维护其合法权益。随着对相关经验现象的深入讨论,一些研究发现,在相当部分农民眼中,中国政府并非单一整体,而是存在不同的维度和层级:“中央是恩人,省里是亲人,县里是好人,乡里是恶人,村里是仇人”的认识在 20 世纪 90 年代的中国农村相当普遍。在以上经验发现的基础上,以李连江为代表的一批中国政治学者提出了“差序政府信任”这一描述性概念,并总结其基本特征为:一般而言,中国民众对行政层级较高政府的信任高于对行政层级较低政府的信任①。这一概念虽已提出十余年,但相关研究在学理上较多局限于对经验的描述,加上现实政治实践的复杂,使得学界在对具体信任对象的识别,以及对差序信任的操作化和测量这两个关键环节上尚未达成一致意见,难以进行有效学术对话。这不仅妨碍了相关学术知识的累积和丰富,也导致学界迄今为止仍未能建立对差序政府信任生态结构的有效和系统认知。

(一)不同行政层级信任对象的识别

认知差序政府信任生态结构的第一要务是识别不同行政层级的信任对象。一部分研究主要借助问卷设计,或利用统计模型尝试从既有的数据中提取相对抽象的不同政府层级作为考察对象(比如中央与地方政府的区分)②;另一部分研究则直接利用中国现有政府层级划分,把中央、省、市、县、乡(街道)作为不同的考察对象进行研究③。大体上可分为“设计驱动”“数据驱动”和“体制驱动”三种不同的识别策略。

亚洲晴雨表调查(Asian Barometer Survey,ABS)对不同行政层级信任对象的识别策略颇具代表性,其调查数据也在相关研究中被广泛使用。ABS 在问卷设计中以相对抽象的“中央政府”和“地方政府”为考察对象,询问受访者的相关信任。这种“设计驱动”的策略主要依赖受访者对不同层级政府的主观判断来识别信任对象,意在提高调查数据跨区域的可比性,但无力探究民众如何认知“中央”或“地方”政府。

一部分学者在数据采集过程中虽系统区分不同层级的政府(比如中央、省、市、县、乡和街道),但随后则借助特定的计量模型(主成分分析、因子分析、聚类分析等)进行信息整合和降维处理,进而识别相对抽象的“中央”和“地方”政府④。这种“数据驱动”的识别策略虽能较清晰地呈现民众如何认知“中央”和“地方”政府,但最终结果在相当程度上依赖于数据本身的特点,对数据采集过程中关键节点的差异(比如抽样、量表等)及研究者解读方式的差异都相当敏感⑤。

---

① 李连江:《差序政府信任》,景跃进等编:《理解中国政治:关键词的方法》,北京:中国社会科学出版社 2012 年版,第197—205页。

② Chen Dan, *Local Distrust and Regime Support Sources and Effects of Political Trust in China*, Political Research Quarterly, 2017, Vol.70, No.2, pp.314-326.

③ Han Ziqiang, Kai Lin and Peng Tao, *Perceived Quality of Governance and Trust in Government in Rural China A Comparison Between Villagers and Officials*, Social Science Quarterly, 2019, Vol.100, No.5, pp.1726-1743.

④ 罗家德、帅满、杨鲲昊:《“央强地弱”政府信任格局的社会学分析——基于汶川震后三期追踪数据》,《中国社会科学》2017 年第 2 期,第 84-101 页。

⑤ Li Lianjiang, *Decoding Political Trust in China: A Machine Learning Analysis*, The China Quarterly, 2021, Vol.249, pp.1-20.

还有一部分学者则把中国的五级政府直接识别为不同的信任对象进行考察。他们借助平行回归模型(parallel regression models)考察一系列类似的因素(人口学因素、政治心理因素、政治参与经历、政策评估倾向等)在民众形成对五级政府信任过程中的差异性影响①。此种“体制驱动”的识别策略在一定程度上降低了相关研究对数据的依赖,但其背后却有一个较强的隐含假设(hidden assumption),即绝大多数民众能清晰有效区分五级政府各自的政治权责归属和政策影响力。考虑到现实政治实践的复杂性,及一般民众相关认知能力的局限和信息的匮乏,此隐含假设的有效性会受到相当的质疑。

(二)对差序信任的操作化和测量

识别不同行政层级的信任对象之后,另一个重要的决定就是使用何种策略对“差序信任”这一概念进行合理有效的操作化和测量。一部分研究从“差序”这一核心要素最基本的含义出发,用相对简单的算数或者统计法则来进对差序信任进行操作化,建立定距的经验测量。另一部分研究则借助一定的构型编码技术对差序信任进行操作化,从而建立定类的经验测量。大体上可分为“算数差”“关系梯度”和“构型编码”三种不同的操作化和测量策略。

现有相当部分有关差序政府信任的研究,直接把不同层级政府之间信任的算数差作为其核心测量②。简而言之,若某民众对中央政府的信任在给定的 6 分量表上圈选了 5,对地方政府的信任圈选了 4,那在上述研究中,该民众的差序信任就被记为 1。另外一些学者虽然没有使用简单的算数差,而是借助分析相关关系的统计工具,使用民众对不同层级政府信任的变化梯度(gradient)来操作化和测量差序信任。其实质逻辑与简单算数差是一致的,只不过利用了稍复杂的统计方法来减少测量误差的影响③。

不管是基于“算数差”还是“关系梯度”对差序信任的操作化和测量,其有效性均依赖两个很关键的隐含假设。其一,调查所用的量表能提供有效的定距测量,且不同民众对量表的解读和使用是可比的。其二,调查所用定距量表中距离尺度的意涵,不会因其在量表上所处的位置发生变化。以现有相关研究中广泛使用的 6 分信任量表为例。要满足第一个假设的要求,研究者需要假定,对所有民众而言,“6 完全信任”和“5 信任”之间的差距,与“5 信任”和“4 比较信任”之间的差距,在主观评估上是等价的。要满足第二个假设的要求,研究者还需假定对所有民众而言,“6 完全信任”和“5 信任”之间的差距,与“4 比较信任”和“3 比较不信任”之间的差距,在主观评估上也是等价的。这两个假设的有效性都会受到相当程度的质疑。相对而言,第二个假设有效性会受到更多的质疑。毕竟信任程度的差异,与信任和不信任之间的差异,在本质上有重大区别。

与上述基于“算数差”或“关系梯度”的操作化和测量策略不同,另一部分学者力图通过更深入的数据分析、借助不同的构型编码方法(人工编码、潜在类别分析、机器学习模型等)对差序信任进行定类的操作化和测量。比如,有学者根据民众对不同层级政府信任算数差值的正负,把相关信任结构划分为差序政府信任、同等信任、同等不信任和反差序政府信任④。也有学者利用机器学习算法(聚类分析等)把民众对不同层级政府的信任结构划分为都信任、部分信任、怀疑、都不信任⑤。

---

① Hu Anning, “Outward Specific Trust in the Balancing of Hierarchical Government Trust: Evidence from Mainland China”, *The British Journal of Sociology*, 2021, Vol.72, No.3, pp.774-792.

② 王浦劬、郑珊珊:《政府回应、公共服务与差序政府信任的相关性分析——基于江苏某县的实证研究》,《中国行政管理》2019 年第 5 期,第 101—108 页。

③ Hu Anning, “Radius of Trust: Gradient—Based Conceptualization and Measurement”, *Social Science Research*, 2017, Vol.68, pp.147-162.

④ Li Lianjiang, “Reassessing Trust in the Central Government Evidence from Five National Surveys”, *The China Quarterly*, 2016, Vol.225, No.3, pp.100-121.

⑤ Li Lianjiang, “Decoding Political Trust in China: A Machine Learning Analysis”, *The China Quarterly*, 2021, Vol.249, pp.1-20.

相对而言,基于“构型编码”对差序信任的操作化和测量,在一定程度上区分了信任和不信任及相应程度差异在本质上的不同,从而减少了对上述第二个假设的依赖。但无论是借助算数差还是聚类分析进行构型编码,仍依赖于民众对原始定距量表有效且可比的解读。因此,现有研究中的“构型编码”策略仍对第一个假设有相当程度依赖。在实际生活中,大部分民众对不同层级政府的态度往往仅有类型及程度上粗略的区分,比如,是信任还是不信任？如果信任,是信任更多还是更少？如果不信任,是不信任更多还是更少？一旦把被广泛使用的定距量表调整为定类或定序量表,相应的构型编码及对差序信任最终的测量结果,也将随之发生显著变化。

(三)差序政府信任的生态结构

近十多年来,得益于诸多高校和研究机构的努力,许多高质量的全国性概率抽样社会调查项目得以启动并持续运转,大量微观调查数据可通过公开申请的方式获取。这些社会调查项目积累的数据,为理解中国政治实践中的民众态度和行为提供了极具价值的经验证据,也是有关差序政府信任学术讨论的核心经验资料来源。

为确保数据采集过程中的可控性和可比较性,同时受到问卷空间和访问时间的限制,绝大部分的全国性概率抽样调查数据采取了“设计驱动”的策略来识别不同行政层级的信任对象,没有系统涵盖中国所有的政府层级,仅区分了抽象的“中央—地方”差异。就量表而言,绝大部分调查都采用了 4 分或 6 分的量表,有足够的信息来有效识别信任与不信任的差异,并同时粗略区分信任或不信任的相对程度,使得本文可以借助校正后的“构型编码”对差序信任进行操作化和测量。

为考察差序政府信任的生态结构,本文选择了现有文献中被广泛使用的三个重要社会调查项目的公开数据,包括台湾大学胡佛东亚民主研究中心主持的“亚洲晴雨表调查”(ABS)、中国社会科学院社会学研究所主持的“中国社会状况综合调查”(Chinese Social Survey, CSS)和中国人民大学中国调查与数据中心主持的“中国综合社会调查”(Chinese General Social Survey, CGSS)①。

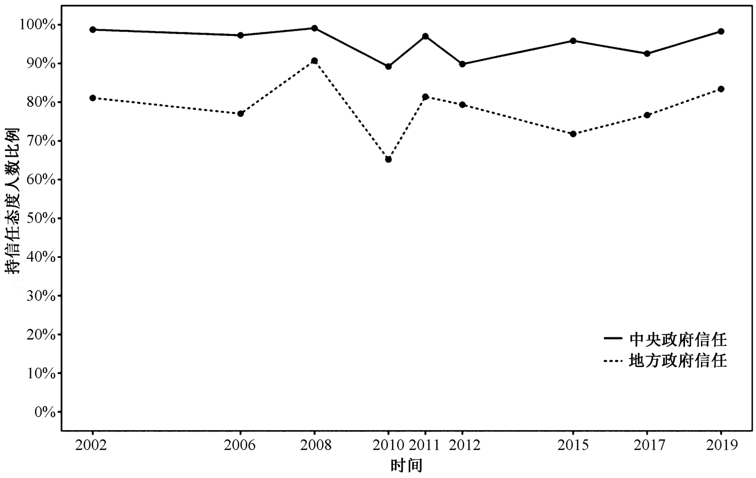

图 1　民众中信任中央和地方政府的加权百分比

信任和不信任的差异首先是质的区分,前者是更为积极和正面的态度表达,后者是更为消极和负面的态度表达。可以相信,绝大部分民众有足够的认知能力来区分并建立这两种本质上不同的态度。因此,采用这种二分的操作化和测量策略来考察政治信任,能在最大范围内确保其效度和信度。基于此,

① 这三个项目虽然在测量工具、抽样方法和数据采集模式上有所差异,但其数据品质都在国内外学术界得到广泛认可。本文不关注同一年份不同项目间的数据差异,这些技术层面的差异对本文分析和结论的影响很小。

本文系统考察了上述调查数据所得到的整体化信息(aggregated information)历时变化的趋势。图 1 呈现了 2002 年到 2019 年间,九次全国性概率抽样调查数据的情况,是基于个体二分测量加权平均之后得到的中央和地方政府各自被民众信任的比例①。从图 1 中可清楚看到,总体而言,在所有采集了调查数据的年份中,中国民众中有更高比例的人信任中央政府。历时的数据比较显示,信任中央政府的民众比例基本维持在 90%以上,虽有一些小幅波动,但总体态势是平稳的。与此不同,信任地方政府的民众比例则有较大波动,在某些年份会升至近 90%,在另外一些年份则会跌落至 65%。这两个比例之间的差在 10 到 25 个百分点间波动,整体状况符合现有相关文献强调的“差序政府信任”的格局。

仅考察整体信息往往会掩盖微观层面的重大波动和差异。同样的宏观特征,其背后的微观表现和动力机制可能千差万别。学理上而言,现有研究所以关注差序政府信任,其目的在于了解此种政治信任结构在政治行为和实践上可能诱发的一系列重要变化。其关键逻辑节点和枢纽是实际参与政治生活的行为主体,即面对多层级政府而持有不同政治信任结构的民众个体。为此,在系统区分信任和不信任的基础上,本文进一步利用现有调查数据中的量表,粗略区分民众所持有的较高和较低程度的信任或不信任。换句话说,本文在假定绝大部分民众能有效区分和建立信任和不信任外,还假定他们还能对信任或不信任程度有相对粗略的排序。需要强调的是,与现有相关文献不同,本文并不假定所有民众对量表的解读是一致、可比的;本文仅假定,对任何一个特定个体而言,在接受调查过程中,其对量表的前后解读是一致的。也就是说,若某人用 6 分量表来表达其对中央和地方政府的信任,且都给了“4 比较信任”,那就说明其对这两级政府的信任程度一样高;若对中央政府给了“5 信任”,对地方政府给了“4 比较信任”,那就说明其更信任中央政府。相对前述二分的操作化和测量策略,本文增加了新的假定以建立更丰富的构型编码,来识别不同的信任构型。此新增假定的有效性应能在较大范围内得到保证。此校正后的构型编码能识别中国民众在面对中央—地方政府差异时,可能持有的八种不同的信任构型。表 1 呈现了这八种不同信任构型对应人群的加权百分比在不同调查年份的分布。

表 1　不同信任构型人群的加权百分比

政治信任结构				年份								
类型	中央	地方	央地关系	2002	2006	2008	2010	2011	2012	2015	2017	2019
A	信任	信任	>	42%	32%	49%	16%	37%	5%	30%	24%	39%
B	信任	信任	=	30%	37%	32%	47%	34%	22%	29%	45%	37%
C	信任	信任	<	1%	1%	0%	0%	2%	0%	2%	1%	1%
D	不信任	不信任	>	0%	0%	0%	2%	1%	1%	1%	1%	0%
E	不信任	不信任	=	1%	2%	1%	7%	2%	9%	2%	6%	1%
F	不信任	不信任	<	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
G	信任	不信任	>	17%	21%	8%	26%	17%	11%	23%	17%	15%
H	不信任	信任	<	0%	1%	0%	1%	1%	0%	1%	1%	0%
缺失比例				9%	5%	9%	1%	7%	52%	11%	6%	7%
样本量				3183	7061	5098	11783	3473	11765	4068	10143	4941

如表 1 所示,这八种可能的信任构型分别是:A. 同时信任中央和地方政府但更多信任前者;B. 对中央和地方政府一样信任;C. 同时信任中央和地方政府但更多信任后者;D. 同时不信任中央和地方政

① 2002、2008、2011、2015、2019 年的数据来自 ABS;2010,2012 的数据来自 CGSS;2006,2017 的数据来自 CSS。对于缺失值可采取不同的处理策略。一是把明确表达不信任的编码为不信任,其余的都编码为信任;另一是把明确表达信任的编码为信任,其他都编码为不信任。在缺失值比例不大的情况下,这两种处理策略对最终结果的影响很小。本文汇报的是通过第一种策略处理缺失值之后的结果。唯有 2012 年 CGSS 的数据,因缺失值比例较大,在这两种处理策略下的结果有较大差异。

府但对后者更不信任;E. 对中央和地方政府一样不信任;F. 同时不信任中央和地方政府但对前者更不信任;G. 信任中央政府但不信任地方政府;H. 不信任中央政府但信任地方政府①。理论上而言,与“差序政府信任”概念核心意涵吻合的,是 A 和 G 两种信任构型。在历次调查数据中,表现出这两种信任构型的民众比例在 50%上下波动。另一占有较高比例的信任构型是 B,即对中央和地方政府一样信任。此比例在历次调查中的波动较大,从较低的 22%到较高的 47%。理论上而言,此部分民众所持有的政府信任构型并不符合“差序政府信任”的核心意涵。除此三种主要的信任构型之外,其余信任构型在某特定年份的调查数据中可能有所呈现,但其比例一般较低,对相关分析的意义和影响有限。

总体上,历次全国调查数据在整体上都呈现了中国民众中“央强地弱”的差序政府信任结构,但其微观生态结构是更复杂的。有相当比例的中国民众对中央和地方政府持有等量的信任,并没有呈现明确的差序结构。在某些特定的历史时刻,对不同层级政府持有等量信任的民众比例甚至超过持有差序信任的民众比例(在 2010 年,前者是 47%而后者是 42%;在 2017 年,前者是 45%而后者是 41%)。可见,在微观层面上,仅用“差序政府信任”来概括中国民众政府信任的生态结构,至少是不完整的。

二、差序政府信任的衍生机制

仅从经验上描述中国民众政府信任的生态结构,对理解中国政治实践微观机制的价值有限。研究者们所真正关注的是此关键政治态度的衍生机制,包括它生成和演变的逻辑。如前文所言,现有针对差序政府信任的文献在关键概念的操作化和测量上尚未达成必要的共识,学者们各自采纳的策略也都存在一定的缺陷。这必然影响到针对差序政府信任衍生机制的研究。现有的相关研究往往借用既有讨论政治信任的框架和文献,来考察差序政府信任的衍生机制。其讨论和发现主要集中在文化价值观、社会资本、政府治理绩效,和媒体接触等因素的影响上。此外,绝大部分的研究都在假定“差序政府信任”为既定事实的前提下讨论其衍生机制的,忽视了中国民众政府信任生态结构中丰富的构型差异(如表 1所呈现的),从而导致文献中出现大量彼此冲突,或无法给予严谨逻辑阐释的经验发现。

(一)不同的研究策略

在针对其衍生机制的研究中,差序政府信任是作为被解释变量来对待的。相关文献中最常用的操作化、测量和计量分析策略大体上可分为“平行比较分析”和“差分整合分析”。前者把不同层级政府的信任视为差序政府信任的独立组成部分进行研究(多个被解释变量),后者则把差序政府信任视为一个整体变量进行研究(一个被解释变量)。

采纳“平行比较分析”策略的学者,往往在借助整体性信息(类似本文图 1 的信息)在宏观层面呈现了差序政府信任的实际状况之后,把民众对不同层级政府的信任作为相对独立的被解释变量来考察,通过平行回归模型来检测一系列因素的影响力。这些研究一般会强调,若某因素对高层级和低层级政府信任的影响力均为正且统计上显著,且其对高层级政府信任影响的强度更大,那该因素就被认定为会提升差序政府信任。若该因素对高层级和低层级政府信任的影响力均为负且统计上显著,且其对高层级政府信任影响的强度更大,那该因素就被认定为会减少差序政府信任②。这种分析背后一个关键的假设是:不同层级政府政治信任的衍生机制是相对独立的,不存在显著的互动或外溢。但此假设与中国当

① 受访人必须对中央和地方政府同时明确表达其信任或不信任程度,才能识别其信任构型,任何一个信任对象的数据缺失都会导致无法识别,成为缺失案例。为完整呈现相关信息,本文把每次调查中缺失案例的比例单独列出作为参考。2012 年的调查是个例外,由于某种未知的原因,当把中央和地方政府信任两个题项同时纳入分析时,缺失比例高达 52%,对于分析差序政府信任构型的价值有限。

② 理论上情况会更加复杂。比如某因素可能对高层级政府信任有正向显著影响,但对低层级政府信任没有显著影响,那该因素也会提升差序政府信任。更极端的状况,是某因素对高层级政府信任有正向显著影响,但对低层级政府信任有负向显著影响,也会提升差序政府信任。

下的制度环境和政治实践之间存在较大张力。

中国现行的单一制政治结构,使中央政府对地方政府在行政、人事和财政上都有相当的影响力。地方政府虽在政策制定和执行层面拥有一定自主性,但仍需在中央政府给定的范围内操作,这一点对绝大多数中国民众都是不言自明的。基于这种政治结构和实践的中央—地方政府互动,会导致民众对中央和地方政府的政治信任之间存在较强的互动或外溢效应,不应被视为独立的经验现象进行分析。本文仍采用之前使用的 2002 年到 2019 年的全国概率抽样得到的民调数据进行初步分析,把民众对中央和地方政府信任的相关关系及对应的 95%置信区间呈现在图 2 中①。

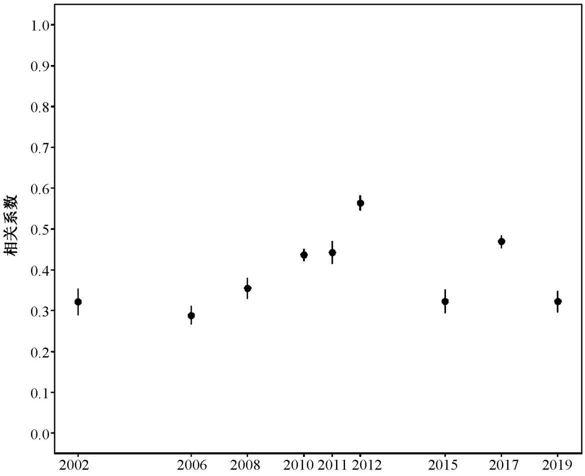

图 2　民众对中央和地方政府信任的相关关系

从图 2 中能清楚看到,中国民众对中央和地方政府的信任之间存在统计上显著的正相关,其强度在 0. 3 和 0. 6 之间波动,属于中等强度的相关关系。由此可见,因我国既有政治结构和实践所诱发的,民众对不同层级政府信任之间的互动或外溢效应是相对持续和稳定的,并未受到特定调查年份、机构和其他相关技术差异的影响。在这种情况下,把民众对中央和地方政府的信任作为相对独立的考察对象,利用平行回归模型进行分析,在理论上是不恰当的,在计量模型的选择上也是不合理的,很容易因为遗漏某个关键因素(尤其是不容易观察到的因素)而导致最终的统计推断出现偏差甚至错误②。

采纳“差分整合分析”策略的学者,直接用高低层级政府之间的信任算数差值(或经过统计调校之后的差值)作为核心被解释变量来建立计量模型、进行统计分析。这些研究一般会强调,若某解释因素的回归系数为正且统计上显著,那该因素就被认定为会提升差序政府信任。若某解释因素的回归系数为负且统计上显著,那该因素就被认定为会减少差序政府信任。这种分析通过操作和测量策略的调整,把可能的互动或外溢效应纳入分析,在一定程度上避免了平行回归模型存在问题。

但此种分析背后的重要假设是:不同层级政府信任差值的变化,从正经零到负,其潜在的衍生机制是共通、一致的,是可以用同一个计量模型来识别和估计的。若政府信任差分是中央政府的信任减去地方政府的信任,那“差分整合分析”需要假定,这个差值从 0 到 1 变化的动力机制,与从-1 到 0 变化的动力机制是一样。但如前文所述,这种基于差值的操作化和测量其实掩盖了政府政治信任不同构型间的重大差异。比如,差分测量上同样都是 1 个单位的差距,但实际对应的可能是三种不同的信任构型(即

---

① 本文用最简单的皮尔逊相关系数度量相关关系,并计算了对应的 95%置信区间。

② 用统计术语来说,针对中央和地方政府信任设定的回归模型,其残差项之间是显著相关的,而常规的平行回归模型则假定残差项之间是相互独立的。计量模型选择上可能的一种改进策略是,使用似不相关回归(Seemingly Unrelated Regressions)等类似的模型进行统计分析,把残差项之间的显著相关系统纳入计量模型进行考察。

对中央和地方都信任但信任中央多,对中央和地方都不信任但不信任地方多,对中央信任但对地方不信任)。理论上而言,这些不同构型的政府政治信任,其对应的生成机制很可能存重大差异。但基于差值的操作化和测量则将其视为同质现象进行考察,极容易导致对应的计量分析结果出现矛盾甚至无法解读的情况。

(二)亟待整合的经验发现

因现有文献在分析差序政府信任衍生机制时所采纳的经验策略上的缺陷和不足,导致其针对文化价值观、社会资本、政府治理绩效和媒体接触等关键因素影响力的讨论缺乏学理上逻辑严密的理论阐释,相关的发现存在彼此冲突的地方。

有学者检验了儒家监护式道德规范对城乡民众央地政府信任的影响①,发现更顺从权威的民众更信任中央政府,但是无论顺从权威与否都不会影响其对地方政府的信任,进而得出儒家监护式道德规范会拉大差序政府信任的结论②。但与此同时,也有研究发现,与儒家监护式道德规范密切相关的威权主义价值观,能够同时提高民众的央地政府信任,并缩小二者间的差异③。

类似冲突的发现也出现在有关社会资本如何影响差序政府信任的文献中。一些学者利用追踪数据,探讨社会资本在"央强地弱"政府信任格局形成中扮演的角色。他们发现,个体社会资本和社区社会资本都有助于缩小高层和基层政府的信任差④。但另一部学者却在研究中发现,如果以人际信任作为考察社会资本的关键要素,其对政治信任的外溢效应会强化民众的差序政府信任,拉大民众对中央和地方政府信任的差距⑤。

除了文化价值观和社会资本外,政府治理绩效和民众媒体接触是另两个在差序政府信任文献中被广泛讨论的因素。大批学者虽都认可高效治理带来的政治合法性是中国民众政治信任的重要组成部分,但相关研究却未能就政府治理绩效如何影响差序政府信任达成一致意见。有学者发现经济绩效会同时提升民众对中央和地政府的信任,不会明显影响民众对不同层级政府信任的差距⑥。但也有学者发现经济绩效仅提升民众对中央政府的信任,而不影响地方政府信任,从而拉大民众对不同层级政府信任的差距⑦。

学者们也预期,民众会通过不同的媒体了解到与各级政府相关的信息,这些信息可能对差序政府信任的衍生机制产生影响。一部分研究发现,总体上,新闻接触强度与民众的中央政府信任存在显著的正相关关系,而与地方政府信任之间则存在较弱的负相关关系⑧。换句话说,更多的新闻接触会显著拉大民众对中央和地方政府信任的差距。然而,另一部分研究则认为,随着信息技术在新闻产业中的渗透和

---

① Shi Tianjian, *The Cultural Logic of Politics in Mainland China and Taiwan*, New York: Cambridge University Press, 2015.

② Cary Wu and Rima Wilkes, "Local—national Political Trust Patterns Why China is an Exception", *International Political Science Review*, 2017, Vol.39, No.4, pp.436-454.

③ 薛立勇:《政府信任的层级差别及其原因解析》,《南京社会科学》2014 年第 12 期,第 57—64 页。

④ 罗家德、帅满、杨鲲昊:《"央强地弱"政府信任格局的社会学分析——基于汶川震后三期追踪数据》,《中国社会科学》2017 年第 2 期,第 84—101 页。

⑤ Hu Anning, "Outward Specific Trust in the Balancing of Hierarchical Government Trust: Evidence from Mainland China", *The British Journal of Sociology*, 2021, Vol.72, No.3, pp.774-792.

⑥ Chen Dan, "Local Distrust and Regime Support Sources and Effects of Political Trust in China", *Political Research Quarterly*, 2017, Vol.70, No.2, pp.314-326.

⑦ Bruce Dickson, Pierre F. Landry, Mingming Shen and Jie Yan, "Public Goods and Regime Support in Urban China", *China Quarterly*, 2016, Vol.228, pp.859-880.

⑧ Lu Xiaobo, "Social Policy and Regime Legitimacy: The Effects of Education Reform in China", *The American Political Science Review*, 2014, Vol.108, No.2, pp.423-437.

发展,互联网媒体成为越来越多民众获取与政府相关信息的重要渠道。相对于传统电视、广播和报纸而言,使用互联网作为主要渠道获取相关信息会削弱民众对政府的信任,这种负向影响力对不同层级的政府都存在①。

(三)更多基于构型差异的理论提炼

现有文献针对差序政府信任衍化机制的讨论,在学理上并没有跳出传统针对政治信任衍化机制的讨论,在逻辑上忽视了针对单一层级政府的信任,与同时针对不同层级政府的信任之间的根本性差异。这是导致现有研究中出现大量冲突的经验发现,甚至某些无法从学理上进行逻辑严谨的阐释的经验发现的根本原因。针对信任构型的考察,尤其是挖掘宏观"央强地弱"差序政府信任格局背后更丰富和细致的微观生态结构的差异,是帮助现有相关研究建立更有效理论框架的重要视角。

以媒体接触的影响为例。我国现有官方媒体存在大量针对地方政府的新闻报道,其中既有因治理绩效出色而被表扬的正面典型,也有因治理存在严重问题而被批评的负面典型。收听、收看和阅读这些新闻报道的民众很容易形成这样一种看法,即同样的中央政策,不同地方政府在执行和落实时竟然效果迥异,从而导致不同地方民众的获得感和幸福感出现重大差异。理论上而言,长期接触这样的媒体报道,对于那些生活在治理绩效相对较差地区(如被点名批评的负面典型)的民众,就有利于"信任中央不信任地方"这种信任构型的形成。对于那些生活在治理绩效相对较好地区(如被点名表扬的正面典型)的民众,就有利于"信任中央也信任地方"这种信任构型的形成。与此同时,长期接触这样的媒体报道,在一定程度上能为中央政府的信任建立一定的缓冲区,减缓民众对地方政府的不信任通过外溢效应而腐蚀其对中央政府的信任。

因此,聚焦于中国民众对中央和地方信任的不同构型进行考察,而不是把民众对中央和地方政府的信任视为平行独立衍化的态度,或者仅关注其信任差值,才能真正有效并深入分析差序政府信任的衍化机制,并丰富对相关影响因素的讨论。

三、考察差序政府信任的关键路径

为更有效地考察"差序政府信任",推动现有相关文献更深入、系统地研究宏观"央强地弱"格局下差序政府信任更丰富的微观生态结构和衍生机制,后续的研究可以从以下几个关键路径来推进,聚焦于民众对不同层级政府信任的构型差异及其衍生机制,并系统考察差序政府信任对其他关键政治行为和实践的影响,从而进丰富对中国政治和治理实践微观生态和逻辑的深刻理解。

(一)构型差异是认识差序政府信任的关键

由于获取相关信息和认知能力的局限,一般民众对不同层级政府信任的区分往往达不到大多数学者所要求的精致度。但以下三个区别对绝大多数民众而言是相对清晰的,且有足够的认知能力和信息储备来支撑:(1)明确识别不同行政层级的政府;(2)系统区分信任和不信任;(3)粗略区分信任或不信任的相对程度。第一个涉及对不同信任对象的识别,第二和第三则涉及对差序政治信任的操作化和测量。在此基础上,研究者们可参考其特定的研究议题来确定研究对象,既可以是非常细致的区分从中央到乡镇/街道的五级政府,也可以是相对抽象地区分中央和地方政府。随后,研究者们可再参考民众对所指定的不同层级政府利用定序量表给出的信任评级,借助恰当的计量模型(包括各种聚类分析方法)或人工编码(可参考表 1 的编码方式)来建立构型编码,进而识别不同的信任构型。

通过不同的构型来识别并考察差序政府信任有四个明显的优势:(1)所需的对民众相关信息获取和认知能力的假设最少、最弱,从而能在尽可能大的范围内确保测量的效度和信度;(2)通过在微观层

① 王浦劬、郑珊珊:《政府回应、公共服务与差序政府信任的相关性分析——基于江苏某县的实证研究》,《中国行政管理》2019 年第 5 期,第 101—108 页。

面区分民众对不同层级政府政治信任的构型,可以更深刻揭示在宏观层面上已被反复确认的“央强地弱”格局下,更丰富和复杂的微观生态结构;(3)在随后有关差序政府信任衍生机制的研究中,以信任构型为基础对核心被解释变量的操作化和定类测量,能系统纳入民众评估不同层级政府时可能存在的互动或外溢效应。配以恰当的计量分析模型(比如离散选择模型),能有效考察民众对不同层级政府的信任构型在什么情况下会发生何种调整;(4)通过识别民众对不同层级政府的信任构型,研究者们能从理论上在差序政府信任和关键的政治行为和实践(如常规和非常规的政治参与)之间建立更具体的联系,从而推动相关研究对差序政府信任行为和态度后果的考察。这对提升我国基层治理的质量、缓解民众与基层政府之间的矛盾、维护社会稳定,都具有非常重要的政策实践意义。

(二)地区差异是解读差序政府信任衍生机制的关键

学理上而言,要系统考察差序政府信任的衍生机制,需同时关注民众对中央和地方政府的相关认知和评估。就政治实践来看,中央政府对全体民众而言是相对明确和稳定的,但地方政府则随民众所生活地区的不同而存在相当的差异。对中央政府的认知和评估,在一定程度上受到个体特质的影响①。对地方政府的认知和评估,除了受到民众个体特质的影响外,各地方政府在治理行为和绩效上的差异也会产生重大的影响。遗憾的是,现有相关研究几乎很少关注差序政府信任在地域空间上的差异。为了呈现这种地域空间差异对理解差序政府信任衍生机制的价值,本文借助多层回归事后分层模型(Multilevel Regression with Poststratification,MrP)的方法,估算了我国民众对中央和地方政府信任的不同构型在各省级行政单位的比例分布。由于 MrP 需要使用人口普查数据作为事后分层加权的关键信息,故本文利用第六次全国人口普查数据作为基准数据,利用 CGSS 在 2010 年和 ABS 在 2011 年采集的全国概率抽样调查数据分别进行估算,集中考察了“差序政府信任”这一构型在不同省级行政单位的比例分布。

估算结果显示:(1)“差序政府信任”这一对中央和地方政府信任的特定构型,在不同地区民众中的占比有相当的差异。以 2010 年 CGSS 调查数据为例,这一比例在 31 个省级行政区域中呈现较大波动,从最低的 15%(辽宁)到最高的 69%(陕西)。如此大幅度的地域空间差异在 2011 年 ABS 调查数据中也有体现,从最低的 39%(福建)到最高的 76%(河南)。(2)哪怕是同一省级行政区域,在不同时段,其所辖民众对中央和地方政府信任呈现差序构型的比例也有一定的变化。2010 年到 2011 年,这一比例的变化在 31 个省级行政区域中也呈现较大波动,从减少 12%(贵州和陕西)到增加 51%(辽宁)。

中央政府的治理行为和绩效在某一时段可以被视为相对稳定的背景参数,那上述第一个发现,即同一时段中“差序政府信任”构型比例的跨地域差异,在控制了民众个体特质之后,应在相当程度上归因于地方政府治理行为和绩效的差异。此外,若合理假定民众个体特质(阶层、收入、受教育程度等)在短时间内相对稳定,那上述第二个发现,即不同地域所呈现的“差序政府信任”构型比例的历时波动,同样也应在相当程度上归因于地方政府治理行为和绩效的变化②。遗憾的是,当前有关差序政府信任的研究中,几乎很少有学者借助恰当的计量模型(如多层线性模型或混合效应模型)把地方政府治理行为和绩效上的差异系统纳入考察。把我国治理的地域空间差异,尤其是不同地方政府在治理行为和绩效上的差异,作为关键因素纳入考察差序政府信任的理论框架和经验模型,将在相当程度上深化对差序政府信任衍生机制的理解,也更有助于把相对抽象的理论概念、相对干瘪的计量模型和数据,同丰富的地方治理实践结合起来,推动现有计量研究更有效地结合通过质性研究采集的丰富案例,来挖掘差序政府信

---

① Raymond M. Duch, Harvey D. Palmer and Christopher J. Anderson, “Heterogeneity in Perceptions of National Economic Conditions”, *American Journal of Political Science*, 2000, Vol. 44, No. 4, pp. 635-652.

② 若中央政府的治理行为和绩效的变化是主导因素,那这种历时的波动应该呈现相对一致的整体趋势,都增加或都减少。估算结果显示,此差序信任构型的比例在某些地方增加,某些地方减少,某些地方不变。这进一步说明主导因素应该是地方政府治理行为和绩效的变化。

任的衍生机制。

(三)信任和不信任的差异是理解差序政府信任行为后果的关键

研究差序政府信任的意义并不局限于政治态度本身,学者们也希望透过考察差序政府信任来更好、更深入地理解中国政治实践的深层逻辑和微观机制。其中一个关键的节点,就是差序政府信任会如何影响民众的政治行为,包括常规和非常规的政治参与。现有研究对态度—行为链条的考察很有限,为数不多的讨论也都浅尝辄止,几乎没有系统的学理讨论和经验考察。若要对差序政府信任的行为后果进行细致深入的研究,需在学理上建立一个系统的理论框架来识别差序政府信任可能的行为后果,并以此为基础,寻找合理的测量工具、采集数据、进行经验检验。其中一个关键路径,就是吸收当前心理和认知研究中已发现的,信任和不信任在心理、认知和行为后果上的重大差异。

如前文所述,当前有关差序政府信任的研究,大都把信任和不信任放在同一个定距量表上进行测量,其隐含的假设就是:信任和不信任是同一个潜在连续态度光谱在量表上的映射,信任的产生必然伴随着不信任的消失,而不信任的形成也必定意味着信任的减弱。此假设在利用信任差值测量差序政府信任的研究中是不可或缺的。但最新心理与认知科学的研究发现,信任和不信任极可能是两个相互独立的概念,并源于不同的情绪活动和对事物的期待①,其行为结果也大相径庭②。布鲁诺(Jonathan R. Bruno)明确指出,政治信任和政治不信任不是相互替代的概念,二者可以共存③。伯苏(Eri Bertsou)在考察欧洲三国民众对政治信任和不信任的理解时也发现,在所涉及的认知维度和对象上,政治信任和不信任都存在明显的差异④。

以民众对中央和地方政府信任的不同构型为例,对比(A)同时信任中央和地方政府但更信任前者,和(B)信任中央但不信任地方政府这两种信任构型,虽都符合"差序政府信任"的特点,但其在政治参与行为后果上可能存在明显差异:持有 B 信任构型的民众,可能会更倾向于通过常规参与渠道中较激烈的方式(比如静坐、信访等)来表达意见,期待借助中央政府的权威对地方政府施加压力解决问题。而持有 A 信任构型的民众,可能会更倾向于通过常规参与渠道内较温和的方式(比如致电 12345 市民热线、给所在地政府领导信箱写信、联系各级人大政协代表等)来表达意见、解决问题。与此同时,若民众(C)对中央和地方政府都不信任但更不信任后者,则更有可能通过较激进的非常规参与渠道(比如游行、示威等)来表达意见、解决问题。若仅借助信任差值来测量差序政府信任,A、B、C 三种迥异的政府信任构型可能表现出相同的信任差值,从而使研究者们完全无法区分其在行为后果上可能的不同影响,进而导致相关经验分析得出有偏差甚至错误的结论。

差序政府信任是基于中国本土政治实践和经验提炼出的学术概念,描述了中国民众对不同层级政府政治信任的经验形态,但因学者们针对此概念的操作化和测量尚未达成必要的共识,相关研究彼此之间的对话,及相应的知识积累和整合,都未能有效展开。本文从构型研究的视角出发,系统梳理了现有关于差序政府信任的核心理论文献和实证研究,明确指出了现有研究在理论框架和经验实证策略上存

---

① Jung Lee, Jae—Nam Lee and Bernard C.Y. Tan, "Antecedents of Cognitive Trust and Affective Distrust and Their Mediating Roles in Building Customer Loyalty", *Information System Frontiers*, 2015, Vol.17, pp.159-175.

② Roy J. Lewicki, Daniel J. McAllister and Robert J. Bies, "Trust and Distrust: New Relationships and Realities, The Academy of Management Review", 1998, Vol. 23, No. 3, pp. 438 - 458; Yong—Sheng Chang and Fang S. R., "Antecedents and Distinctions Between Online Trust and Distrust: Predicting High— and low—risk Internet Behaviors", *Journal of Electronic Commerce Research*, 2013, Vol.14, No.2, pp.149-166.

③ Jonathan R. Bruno, "Vigilance and Confidence Jeremy Bentham, Publicity, and the Dialectic of Political Trust and Distrust", *American Political Science Review*, 2017, Vol.111, No.2, pp.295-307.

④ Eri Bertsou, "Political Distrust and its Discontents: Exploring the Meaning, Expression and Significance of Political Distrust", *Societies*, 2019, Vol.9, No.4, pp.72-90.

在问题和缺陷,并建议随后的研究特别关注差序政府信任的微观生态结构和衍生逻辑。把构型研究的视角引入对差序政府信任的相关考察,将有效拓展此学术概念在比较政治研究中的意涵和价值,并最终通过对差序政府信任系统和深入的研究,更有效地理解中国政治实践的深层逻辑和微观机制,为推动国家治理的良性发展及治理能力和体系的现代化,提供有益的借鉴和建议。

The Micro-Ecological Structure of Hierarchical Governmental Trust and its Derivative Logic: A Configurational Approach

Lv Jie, Liu Tianxiang

(*School of International Studies*, *Renmin University of China*, *Beijing* 100872, *China*)

Abstract: Hierarchical governmental trust is a key academic concept that has been developed on and tested with China's original political practice. Despite a growing number of studies on hierarchical governmental trust in China's research field, there has been limited discussions on this concept and its theoretical connotations in the international mainstream literature of comparative politics (mainly due to some critical but unclarified theoretical and methodological issues). A thorough review of existing scholarship on hierarchical governmental trust, with a particular emphasis on clarifying some concerning crucial theoretical and methodological issues, should be of great value for furthering the understanding of this critical political attitude of the Chinese people, enriching the understanding of a key micro-logic of China's political practice, and enhancing the scholarly-added value of this theoretical concept. After reviewing most prominent theoretical and empirical researches on hierarchical governmental trust over the past decades, a configurational approach to examine its ecological structure, origins, and consequences has been forcefully argued for. It has been further emphasized that: (1) configurational differences are key to examining the ecological structure of hierarchical governmental trust; (2) regional differences are central to scrutinizing the origins and the evolution of hierarchical governmental trust; and (3) the differences between trust and distrust are crucial to analyzing the behavioral consequences of hierarchical governmental trust. Using multiple waves of national surveys between the early 2000s and 2020 and related census data, the validity, salience, and the significance of the proposed configurational approach, and the aforementioned arguments have been illustrated.

Key words: hierarchical trust; configurational difference; regional difference; distrust

(责任编辑 郭昌盛)